高等教育法规概论

湖南省教育厅组编

湖南大学出版社
2005年·长沙

需要全本请访问 www.ertongbook

内 容 简 介

本书在吸收最新的研究成果并结合高等教育实际的基础上，扼要介绍了教育法的基本原理和我国教育基本制度、教育法律责任和教育法律救济，重点论述了高等学校、高校学生、高校教师的地位、权利和义务等方面的内容。适用于高校教师进行岗前培训高校相关专业教学。

图书在版编目(CIP)数据

高等教育法规概论/湖南省教育厅组编.
—长沙：湖南大学出版社，2005.7
ISBN 7-81053-973-6
Ⅰ.高… Ⅱ.湖… Ⅲ.高等教育—教育法令规程—概论—中国 Ⅳ.D922.16
中国版本图书馆 CIP 数据核字(2005)第 088669 号

高等教育法规概论

Gaodeng Jiaoyu Fagui Gailun

作　　者：湖南省教育厅组编
责任编辑：刘　锋
特约编辑：李爱良
封面设计：吴颖辉
出版发行：湖南大学出版社
社　　址：湖南·长沙·岳麓山　　**邮　　编**：410082
电　　话：0731-8821691(发行部)，8649149(编辑室)，8821006(出版部)
传　　真：0731-8649312(发行部)，8822264(总编室)
电子邮箱：press@hnu.net.cn
网　　址：http://press.hnu.net.cn
总 经 销：湖南省新华书店
印　　装：长沙市文弘印务有限公司
开本：850×1168　32 开　　**印张**：10.5　　**字数**：264 千
版次：2005 年 8 月第 1 版　　**印次**：2005 年 8 月第 1 次印刷　　**印数**：1～10 000 册
书号：ISBN 7-81053-973-6/G·249
定价：13.50 元

版权所有，盗版必究
湖南大学版图书凡有印装差错，请与发行部联系

目次

第一章　教育法基本原理

第一节　教育法的概念…… 1
第二节　教育法的基本原则…… 9
第三节　教育法的渊源和体系 …… 16
第四节　教育法律关系 …… 25

第二章　我国教育基本制度

第一节　义务教育制度和扫除文盲教育制度 …… 39
第二节　职业教育制度和成人教育制度 …… 43
第三节　国家教育考试制度 …… 54
第四节　学业证书制度和学位制度 …… 61
第五节　教育督导制度和教育评估制度 …… 70

第三章　高等学校

第一节　高等学校的法律地位 …… 80
第二节　高等学校的设立 …… 92
第三节　高等学校的权利和义务 …… 99
第四节　高等学校管理…… 109

第四章　高校教师

第一节　高校教师的地位与作用…… 126

第二节 高校教师的权利与义务…… 135
第三节 高校教师的资格与任用…… 145

第五章 高校学生

第一节 高校学生的地位…… 171
第二节 高校学生的权利和义务…… 178

第六章 教育法律责任和教育法律救济

第一节 教育法律责任…… 206
第二节 教育法律救济…… 219

附 录

附录 1 中华人民共和国教育法 …… 265
附录 2 中华人民共和国教师法 …… 278
附录 3 中华人民共和国学位条例 …… 286
附录 4 中华人民共和国高等教育法 …… 289
附录 5 中华人民共和国民办教育促进法 …… 301
附录 6 中华人民共和国职业教育法 …… 312
附录 7 湖南省实施《中华人民共和国高等教育法》办法 … 318

参考文献…… 324
后 记…… 325

第一章

教育法基本原理

教育法是我国社会主义法律体系中一个重要的组成部分。教育法就其基本性质而言，可以看成是具有行政法性质的一类法律规范，是行政法的一个分支。基于这一定位，本章重点介绍了教育法的概念、基本原则、渊源、体系及教育法律关系等内容，以期通过本章的学习，使广大学员加强对教育法地位和作用的认识，树立教育法观念，增强依法治教的自觉性。

第一节　教育法的概念

一、教育法的概念和性质

教育法是国家法律的一个重要组成部分，要懂得什么是教育法，首先必须了解什么是法律。

俗话说，“没有规矩，无以成方圆”。对人类社会而言，规则和秩序是社会生活的本质要求和特征。人类社会作为一个整体，如果没有一定的规则，就不能形成一定的秩序，没有一定的秩序，社会生活就无法正常运行。在人类社会生活的全部规则中，法律无疑是最重要的规则之一，它和道德、宗教、风俗、习惯等规范相互联系，各具功能，相互配合，共同调整着人们的社会生

需要全本请访问 www.ertongbook

活。在人类社会发展的历史长河中，法律是人类社会进入到阶级社会后的产物。作为一种重要的社会生活规范，法律是体现统治阶级的意志，由国家制定或认可的，并由国家的强制力保证实施的具有普遍约束力的行为规则的总和。在社会生活中，法律具体表现为由特定的国家机关依照法定职权和程序制定和颁布的、具有不同效力的各种规范性文件，如宪法、法律、行政法规等。

教育法是国家法律的一个重要组成部分，它体现了国家对教育的干预、管理和协调。在我国，国家对教育的干预、管理和协调，在通常情况下是通过教育行政机关的行政行为来实现的。因此，教育法就其基本性质而言，它是行政法的一个分支，是规范教育活动，调整教育行政关系（事实上也包括部分教育民事关系）的法律规范的总称。或者说教育法是调整国家在行使教育行政权力和公民在行使受教育权利过程中所发生的各种社会关系的一类法律规范的总称。[1] 它以国家教育行政机关所实施的教育管理活动、学校及其他教育机构所进行的教育活动、公民的学习活动以及社会组织和公民所从事的与教育相关的活动中发生的社会关系为主要的规范内容。理解教育法的定义，我们应该把握以下几层意思。

（一）教育法是国家干预、管理和协调教育的法

教育法进入法律调整领域，这是现代社会与现代教育发展的必然要求。在现代社会，教育已逐步发展成为一项大规模的社会性事业，对社会发展起着举足轻重的作用。这就从客观上要求扩大国家直接干预和管理教育的职能，以便更有效地发挥国家管理教育事业的作用。然而，如果没有具有强制作用的法律的保障，

〔1〕 劳凯声：《教育法学》，辽宁大学出版社 2000 年版，第 15 页。

要实现国家对教育的管理几乎是不可能的。因此，凭借法律来实现国家对教育的管理就成了各国管理教育的一个通例，依法治教成为各国教育发展的共同趋势。

当然，随着现代社会政府职能的转变，教育行政机关在教育行政领域不单单是一个管理者，而且也是一个协调者、服务者。这一角色的转换，它要求教育行政机关要改变以往高高在上的作风，增强教育行政行为的可接受性，尊重人权，为学校、其他教育机构以及公民开展教育、教学活动创造条件，提供服务，以协调教育事业的发展。无疑，教育法在这一方面也担负着重要的职能。

（二）教育法是规定教育管理过程中和实施教育教学活动过程中不同主体的地位及其权利与义务的法律

教育法调整广泛的社会关系，如中央政府与地方政府的教育管理权限分工关系、政府与学校的关系、学校与社会的关系、学校与教职员工的关系、学校与学生的关系等。这些关系涉及了众多的主体，每一主体在教育管理过程中享有哪些权利、承担哪些义务，教育法都作了明确、具体的规定。

（三）教育法是国内法，它是由各种教育法律、法规、规章构成的整体

从一般意义上来说，一国的法律体系只包括国内法，而不包括国际法。教育法作为我国社会主义法律体系中的一个重要组成部分，它是由国家立法机关依据宪法所制定的仅适用于本国领域的法律规范，属于国内法的范畴。作为国内法，教育法不产生国际效力，也无需国际社会的公认。但随着全球经济一体化进程的加快，我国的教育立法也应当面向世界，注意与国际社会接轨。

随着教育立法的广泛开展，我国教育法律、法规的数量已愈来愈多，如《中华人民共和国教育法》《中华人民共和国教师法》《中华人民共和国义务教育法》《教师资格条例》等，这些法律、法规渗透到了教育领域的各个层面，对各种教育活动和教育关系起着积极的调整作用。此外，为了有效地实施上述法律、法规，一些地方国家权力机关和行政机关还制定颁布了一些关于教育的地方性法规和规章，如《湖南省义务教育实施办法》《湖南省实施〈中华人民共和国教师法〉办法》等。我们所讲的教育法就是由上述法律、法规和规章等具有不同效力的规范性文件所组成的一个整体。我们不能把教育法仅仅理解为《中华人民共和国教育法》。

二、教育法的地位和作用

(一) 教育法在法律体系中的地位

教育法在法律体系中的地位可以概括为：教育法是行政法的一个分支；教育法是宪法的重要实施法。

1. 教育法是行政法的一个分支

法律体系是一国各个部门法所组成的有机整体，各个法律部门相互配合，共同维持一个国家的法律秩序，缺少任何一方面的法律都难以建立完整且有效的法律秩序。在我国，人们通常把国家的法律划分为宪法、行政法、民法、商法、刑法、经济法、环保法、劳动与社会保障法、诉讼法及军事法等十大法律部门。而每个法律部门都是以法律的调整对象和调整方法的不同为标准加以划分的。如行政法调整国家行政机关在行使其行政职权过程中发生的各种社会关系，即行政关系；民法则调整平等主体之间的财产关系和人身关系。前面我们已经讲到，教育法是国家管理教

育的法，而教育管理权只是国家行政权的一个组成部分，教育法所调整的正是国家教育行政机关在行使教育管理权过程中所发生的各种社会关系，即教育行政关系。因此，在法学理论上，我们一般认为教育法只是行政法的一个分支，而不认为它是一个独立的法律部门。当然，行政法除了包括教育法或称教育行政法这个分支外，还包括公安行政法、体育行政法、卫生行政法等分支，教育法只是其中的一个组成部分。

在这里，还有必要指出的是，我国教育法所调整的社会关系尽管以教育行政关系为主，但实际上也调整着一些具有明显教育特征的民事关系，在我国，这类关系伴随着教育体制改革的深入而日益突出。例如由于扩大了学校的办学自主权，学校在执行国家政策、计划的前提下，有权招收自费生和捐资生，学校相互之间或者学校和其他主体可以联合办学。这类关系的调整仅有民法是不够的，必须由教育法和民法来共同完成这一任务。也就是说，从发展的眼光看，随着教育体制改革的深入和教育行政机关职能的转变，或者会产生一些新的社会关系，或者是教育领域原先的社会关系发生分化和改组，相当大的一部分行政关系将发生性质上的变化，成为具有民事性质的关系，从而使得教育法的调整对象呈现出复杂性、特殊性的特点。这一点是我们在研究教育法时必须予以注意和重视的。

2. 教育法是宪法的重要实施法

宪法是一国法律体系中最重要、地位最高的法律，它规定国家的基本制度和公民的基本权利和义务。但宪法在许多方面的规定是抽象的和原则性的，不可能十分具体，这就需要其他形式的法律使之具体化。所以，我们可以说，行政法、民法、刑法等都是宪法的实施法。教育法作为行政法的一个分支，无疑也具有这方面的作用。例如我国宪法规定了我国的基本教育制度、规定了公民在教育方面的权利和义务，假如没有教育法将这些规定具体

化，那么国家的基本教育制度和公民的教育权利义务就无法落实，宪法也就难以实施。从这个意义上看，教育法不仅是国家管理教育的法，而且也是完善宪法制度、维护宪法尊严、保证宪法实施的重要法律。

（二）教育法的作用

教育法是依法治教的依据，教育法的贯彻实施对于促进社会主义教育事业的发展，提高全民族的素质，培养社会主义现代化建设的合格人才，具有重要的意义。具体而言，教育法的作用主要体现在以下三方面：

1. 保障教育的社会主义性质和战略地位

国运兴衰，系于教育，而教育的发展离不开法律的保障，所以，教育法的作用首先体现在以立法的形式确立了我国教育的社会主义性质和优先发展的战略地位。如《教育法》第 3 条规定："国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业。"《教育法》第 4 条规定："教育是社会主义现代化建设的基础，国家保障教育事业优先发展。"

2. 保障和促进依法治教

教育法的目的在于依法治教。依法治教不仅要求行政机关必须依照法定的职权和程序管理教育，依法办事，同时还要求其他主体的教育活动要符合法律，任何人和组织的违法行为都要受到法律的追究。我国教育法对各类教育法律关系主体的法律地位、权利、义务等作了明确规定，并对违反教育法的法律责任、处罚形式也作了具体规定。这些规定为依法治教提供了基本的法律依据，从而有利于保障和促进依法治教目的的实现。

3. 保障和促进教育事业的发展，提高教育工作的效率

教育法对教育的地位、基本制度、管理体制、师资、教育投

入与条件保障等都作出了明确规定，并通过自身的强制作用为教育事业的发展创造一个良好的外部环境，因而对教育事业的发展有着巨大的保障和促进作用。同时，教育法对教育活动的组织和实施都有明确规定，学校和各级教育行政部门按照教育法进行管理，可以避免工作中的随意性和盲目性，有利于提高教育工作的效率。

总之，在现代社会，教育早已不是私人事务，而是关系国家、全社会的重要事业。所以，发挥法律在教育发展中的作用、依法治教，已成为现代教育改革和发展的必然要求。

三、教育法与党的教育政策的关系

党的教育政策是党为完成一定时期的教育工作的基本任务而规定的活动准则，它是党实现对国家教育工作领导的基本方式。长期以来，我们习惯于依靠政策管理教育。在依法治教的新形势下，我们必须从依靠政策管理教育的传统模式转变到既依靠政策又主要依靠法律来管理教育的轨道上来。应该承认，教育法和党的教育政策在本质上是一致的，它们都以四项基本原则为指导，都是建立在社会主义经济基础之上的上层建筑，它们的内容都体现了广大人民群众在教育领域中的根本利益和共同意志，它们的任务都是为了保障和落实教育优先发展的战略地位，促进教育事业的发展。但是，法律和政策毕竟是两种性质不同的社会规范，因此，教育法和党的教育政策又有区别。这种区别具体表现在：

1. 制定主体不同

教育法是特定的国家机关依照法定的程序制定或认可的，如《教育法》是由全国人民代表大会制定颁布的，《教师法》则是由全国人大常委会审议通过的，教育法具有国家意志的属性。而党的教育政策是党的领导机关按照党章规定的程序制定的，不具有国家意志的属性。

需要全本请访问 www.ertongbook

2. 表现形式不同

教育法通过法律、行政法规、地方性法规、地方规章形式表现出来，其内容比较明确、具体。而党的教育政策通常是以决议、决定、纲领、宣言、口号等形式表现出来，其内容一般比较原则，不如法律那样具体。

3. 实施方式不同

教育法是以公开的方式公布于众，在全国范围内具有普遍约束力，它要求人人皆知，家喻户晓。它的实施除依靠宣传、教育手段外，更主要的是依靠国家强制力，当人们的行为违反教育法的规定时，有关国家机关将依法给予必要的制裁。与教育法不同，党的教育政策的实施主要是依靠宣传教育，靠深入细致的思想政治工作，通过宣传教育和思想政治工作，使政策为人民群众所掌握并变成他们自觉的行动。

4. 调整范围不同

一般来讲，党的教育政策调整教育关系的范围比教育法要广泛，它可以通过各个渠道渗透到教育活动的各个领域。而教育法主要是调整国家行政权力能涉及的教育关系的部分领域，尤其是着重调整教育活动中各教育法律关系主体的权利与义务关系。而且，就教育法和党的教育政策的稳定性而言，教育法的稳定性要强些。因为如果教育法经常变动，就会使人们无所适从，而导致教育法得不到遵守。而党的教育政策则变化要快些，尤其是在改革过程中，新事物、新问题不断涌现，导致党的教育政策的变化无论是在程度上还是在准备工作上都要迅速得多，因此，对教育改革中新出现的社会关系，大都是先由党的教育政策来调整，然后再将经实践检验为行之有效的政策上升为教育法律。

必须指出，教育法和党的教育政策由于各自不同的特点，使它们在调整教育关系上呈现出各自的优点。这就要求我们在实际工作中要将二者有机结合起来，而不能把二者对立起来和割裂开

来。事实上，教育法和党的教育政策有着密切的联系。一方面，党的教育政策对教育法的制定和实施起指导作用；另一方面，教育法是实现党的教育政策的重要形式。因此，我们一定要正确处理教育法和党的教育政策的关系，使两者紧密配合，相互作用，相辅相成，共同服务于社会主义教育事业。

第二节　教育法的基本原则

一、教育法基本原则的涵义

教育法的基本原则就是全部教育法所应遵循的总的指导思想，是教育立法、执法、守法和教育法的监督的出发点和基本依据，它体现了教育法的本质。

我国教育法的基本原则是我国教育法本质的体现，同时，它也体现了我国教育法的内容和特点。在总体上教育法的基本原则与我国社会主义法的基本原则保持一致，如民主原则、法治原则、平等原则、社会主义原则、统一原则等，并且要体现社会主义法的基本原则的要求。但由于教育的相对独立性和教育法调整对象的特殊性，教育法的基本原则又具有自身的特点，较之法的总体原则又表现出一定的差异性。另外，作为原则，要想保证其正确性、科学性和实效性，就必须反映事物发展的客观规律。因此，作为具有普遍指导意义的教育法的基本原则就必须反映和遵循教育发展的客观规律以及教育法律现象发展、变化的规律。

二、我国教育法的基本原则

法的原则应当是成系统的，教育法的基本原则也不例外。但由于确定依据和标准的不同，其系统内原则的数量也就多少不一，且由于个人认识水平的差异，原则的表述也带有不同的特

点。一般来说，应当包括以下几个方面：

（一）保证教育的社会主义性质或方向原则

这是我国教育法本质的集中体现，也是社会主义教育法与资本主义教育法的基本区别之一。教育的社会主义性质或方向表现在很多方面，教育法也从多方面予以保障，如《教育法》第3条："国家坚持以马克思列宁主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，遵循宪法确定的基本原则，发展社会主义的教育事业"就明确规定了我国教育工作的指导思想和我国教育的社会主义性质。《教育法》第5条："教育必须为社会主义现代化建设服务，必须与生产劳动相结合，培养德、智、体等方面全面发展的社会主义事业的建设者和接班人。"则通过对教育方针的明确规定来保障教育的社会主义方向。但教育法主要是保证教育权利和义务的社会主义性质。具体来说，表现在以下几个方面：

1. 由工人阶级掌握教育的领导权

我国是由工人阶级领导的、以工农联盟为基础的社会主义国家，教育的领导权当然必须掌握在掌握政权的阶级即工人阶级手里，这样才能从根本上保证工人阶级实现自身的教育意志。只有掌握领导权，工人阶级才能制定出一系列的教育方针、政策和法律，并对教育制度、教育计划、教育内容、教育方式等各方面进行全面的安排、监督和检查，从而保证教育的社会主义方向，没有领导权，其他一切都是不切实际的幻想。因此，在教育立法、执法以及监督的整个过程中必须始终强调并保证工人阶级的领导地位和领导权的掌握。由于中国共产党是无产阶级的先锋队，因此，实际上就是由中国共产党掌握教育的领导权。保证教育的社会主义性质也就是要保证党对教育工作的领导。

2. 公民平等地享有受教育的权利和义务

受教育机会平等是人们千百年来追求的目标，也是社会主义教育法必须遵循的原则，我国《教育法》第 9 条规定：“中华人民共和国公民有受教育的权利和义务。公民不分民族、种族、性别、职业、财产状况、宗教信仰等，依法享有平等的受教育机会。”即从法律上对受教育机会平等作出了明确的规定和保障。可以说，在我国，由于政治上、制度上所带来的教育权利平等已基本实现，但因经济、文化、环境等因素所导致的教育不平等和教育机会不均等现象将长期存在。环顾世界各国特别是大多数发达的资本主义国家，情形也大致如此。也许“教育机会均等”永远只是一个充满希望和诱惑的梦，但并不妨碍人们为此而奋斗！正如很多东西从现实性上（时间与空间）虽然很难企及，但我们应该有此信念和追求。个人有了理想，生活才有意义；人类有了理想，社会才会变得更加美好。

3. 宗教与教育相分离

宗教是人类精神生产中一种十分复杂的社会现象，也是一种社会意识形态。就其本质来说，它是反科学的，是现实世界在人们头脑中的一种虚幻的歪曲的反映，是科学不发达、文明比较落后的产物。同时，它也是统治阶级用来维护其阶级统治和剥削制度的精神武器或思想工具。正如马克思所指出的，“宗教是人民的鸦片”。在多数资本主义国家里，由于传统文化的制约和资产阶级出于阶级统治的需要，总是有意识地培植、发展和利用宗教，将宗教渗透于教育之中，使其发挥着牧师的职能。有的国家甚至规定，无神论者不得担任教育工作。在我国，宗教一直未能占据统治地位，虽然儒教也有类似于宗教的“君权神授”、“皇帝乃天之骄子”的思想，但并未发展成为宗教，因此，我国有幸未能成为宗教国家，传统教育基本上是与宗教相分离的。新中国成立后，更是明确宣布宗教与教育相分离，如《宪法》第 36 条第

3 款规定：“国家保护正常的宗教活动，任何人不得利用宗教进行破坏社会秩序、损害公民身体健康、妨碍国家教育制度的活动。”《义务教育法》和《教育法》也作出了类似或相同的规定。每个人都有信仰宗教的自由，对正当的宗教活动国家也予以保护和支持，但教育特别是学校教育必须坚持与宗教相分离，任何人不得强制学生或教师信仰宗教。我国是社会主义国家，必须坚持用科学和科学的世界观教育学生，用辩证唯物主义和历史唯物主义武装学生的头脑，使宗教失去存在的基础和市场。在教育立法、执法和监督的过程中也必须始终坚持宗教与教育相分离，使教育活动符合国家和社会公共利益。

此外，为保证教育的社会主义方向，还必须坚持以马克思主义、毛泽东思想和建设有中国特色社会主义理论为指导，对学生进行社会主义、共产主义思想教育，努力建设高度发达的社会主义精神文明，培养社会所需要的合格人才，使教育为社会主义现代化建设服务。

（二）遵循教育发展的客观规律原则

教育发展的客观规律是教育事业本身所固有的、本质的、普遍的、必然的联系，是客观存在、不以人的意志为转移的，人们只能发现它、利用它，但不能创造和改变它。而教育法则是统治阶级在教育方面共同意志的反映，是主观的，可以变更、修改、废止的。实践证明，只有遵循教育发展的客观规律，教育事业才可能取得成功，否则，必将遭受一定的损失或失败。对于代表工人阶级和广大人民群众共同利益的我国教育法来说，正确反映教育发展的客观规律是其本质的必然要求和表现，而利用教育发展的客观规律，则是我国教育法的重要使命。我们虽然不能创造教育规律，但可以通过制定良好的教育法控制教育规律作用的方向、范围、程度和后果，使其向有利于社会和教育的方向发展。

由于人们认识水平的局限和划分标准的不确定性，教育规律的表述和数量都有一定的差异。总的来说，对于所有的教育规律（也必须是规律），教育法都必须遵循，而其中又以下述几个方面至为重要：

1. 教育与受教育者身心发展相互制约的规律

人的发展是一个从低级到高级、从不成熟到成熟、从不完善到完善的变化过程。在不同的年龄阶段，人的身心发展都表现出不同的特点，教育工作只有遵循或适应这些年龄特征并采取相应的适当的措施，才可能取得成功，促进受教育者的身心健康发展。因此，在制定和实施教育法时就必须充分考虑受教育者的身心发展规律，明确它与教育工作的相互制约性。如早期教育固然重要，但不能用法律手段强行规定所有 4 岁儿童都必须入学（小学）接受正规的学校教育，因为这时儿童生理的发展特别是大脑及其功能的发展还不具备接受学校教育的条件；同样，也不能强行规定所有学生或学生的各门功课都要打 100 分，因为它忽视了学生身心发展的个别差异。

2. 教育与社会发展相互制约的规律

社会是个大系统，系统里的每个因素都是相互联系、相互制约的，其中作为重要组成部分的教育与社会的政治、经济、文化等各个方面也必然有着千丝万缕的联系，并相互之间产生这样或那样的影响。教育只有适应社会发展的状况尤其是经济发展的状况，才可能保证自身健康顺利的发展。教育发展的规模和速度、人才培养的规格、教育方法和手段的采用等都必须与经济发展需要以及经济发展所能提供的财力、物力相适应，否则，不仅会影响教育自身的发展，而且会阻碍经济甚至整个社会的发展进程。这方面我们曾有过沉重的教训：如 20 世纪六七十年代对职业教育的忽视使得教育结构与经济结构不相适应，生产中所需要的受过职业训练的工人和技术人员极为缺乏，从而使得企业不得不花

需要全本请访问 www.ertongbook